



Apprentissage collectif pour décider de l'avenir du territoire de Thau : premiers retours d'une approche combinant politique publique et participation

P. Maurel

► To cite this version:

P. Maurel. Apprentissage collectif pour décider de l'avenir du territoire de Thau : premiers retours d'une approche combinant politique publique et participation. Conférence OPDE 2008 (Les Outils pour Décider Ensemble), Jun 2008, Québec, Canada. 25 p. hal-00468559

HAL Id: hal-00468559

<https://hal.science/hal-00468559>

Submitted on 31 Mar 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Apprentissage collectif pour décider de l'avenir du territoire de Thau : premiers retours d'une approche combinant politique publique et participation

Pierre Maurel

UMR TETIS CEMAGREF / ENGREF / CIRAD

Maison de la télédétection – 500 rue JF Breton – 34093 Montpellier Cedex 5

Mel : pierre.maurel@teledetection.fr

Tél : 04 67 54 87 54 Fax : 04 67 54 87 00

Mots-clés : Thau, planification territoriale, intelligence territoriale, participation, apprentissage collectif, NTIC, représentations spatiales

Introduction

Les politiques publiques en France pour l'aménagement du territoire à un niveau local tendent vers des approches de plus en plus transversales, guidées par le principe du développement durable, et débouchant sur des « projets de territoire ». De plus, la loi impose une participation croissante des acteurs concernés et plus largement de la société civile. Ce contexte remet en cause, du moins dans les discours, le modèle de décision dominant basé sur la démocratie représentative au profit d'une gouvernance participative. « Développement durable » et « participation » font désormais partie des mots-clés incontournables de tout nouveau projet de territoire. En pratique, ces injonctions de démocratie participative génèrent selon les acteurs toute une gamme de réactions allant de l'enthousiasme sincère au rejet d'un tel changement en passant par la curiosité, l'incrédulité, la récupération politique ou des stratégies opportunistes. Les finalités de la participation sont également multiples selon les cas et pas toujours bien explicités et donc bien partagés par les participants. Dans la plupart des cas, au delà des stratégies cyniques de participation de façade, la finalité reste du domaine de l'innovation en management de projet comme en témoignent les objectifs cités dans les nombreux guides méthodologiques récents sur la participation. Il s'agit alors de profiter des savoirs locaux pour affiner le diagnostic, d'associer les acteurs et les citoyens de différentes manières à la réflexion pour renforcer leur acceptation des décisions et des plans d'actions. Mais globalement, le processus de prise de décision et la distribution des pouvoirs restent les mêmes. Une autre finalité, beaucoup plus ambitieuse et idéaliste, est de lutter contre une forme généralisée d'indifférence citoyenne vis à vis de l'aménagement local du territoire et d'arriver à retisser des liens de confiance entre pouvoir politique et société civile. Les deux finalités ne sont pas forcément incompatibles, la seconde pouvant se nourrir de la première par apprentissage progressif et cumulatif à partir d'expériences participatives de projets de développement local sur un même territoire.

L'importance d'une entrée informationnelle et communicationnelle pour étudier les processus d'aménagement et de développement territorial avait déjà été soulignée par la DATAR en 1998 : « *Le développement territorial est une organisation à construire par de l'information en reliant des acteurs publics et privés, engagés dans une dynamique de projet sur un territoire* ». Cette entrée a ensuite été théorisée par des chercheurs en sciences de l'information et de la communication qui ont développé le concept « d'intelligence territoriale ». Bertacchini (2004) en donne la définition suivante : « *On peut considérer l'intelligence territoriale comme un processus informationnel et anthropologique, régulier et continu, initié par des acteurs locaux physiquement présents et/ou distants qui s'approprient les ressources d'un espace en mobilisant puis en transformant l'énergie du système territorial en capacité de projet* ».

L'objectif de notre article est d'étudier du point de vue informationnel et communicationnel comment des processus participatifs de planification territoriale peuvent contribuer à élever le degré d'intelligence territoriale d'un territoire donné, et donc in fine, à faire évoluer l'ensemble du processus de décision territoriale. Nous nous concentrerons pour le moment sur des micro-événements d'un processus participatif à plus long terme pour la planification d'un territoire côtier.

Après avoir présenté dans une première partie la méthodologie employée et notre cadre théorique d'analyse, nous décrirons dans un deuxième temps les dimensions physique, institutionnelle et sociétale du territoire étudié. Puis nous aborderons dans une troisième partie la genèse et l'organisation du processus participatif mis en place sur ce territoire. Nous présenterons alors différents outils d'information et de communication mobilisés dans certaines étapes du processus en détaillant leurs usages et leurs effets. Nous concluons alors cet article en tirant les premières leçons de cette expérience et en présentant les recherches programmées sur ce territoire pour les trois années à venir.

1. Méthodologie

En adhérant dès le départ à une vision constructiviste et systémique du développement territorial, nous avons adopté une méthodologie qui combine étude de cas, recherche-intervention et évaluation de processus collectif.

La méthode de l'étude de cas est adaptée pour développer une compréhension holistique d'un système socio-technique complexe (Tellis, 1997 ; Yin, 2003). Le type d'étude de cas que nous avons retenu correspond à ce que Stake (1995) appelle les cas *instrumentaux*. Ceci permet d'illustrer et de vérifier sur le terrain des aspects préalablement définis dans un modèle théorique. Nous avons utilisé cette approche pour étudier les usages et les effets de dispositifs informationnels et communicationnels sur la dynamique d'intelligence territoriale qui s'opère durant des processus participatifs de planification territoriale.

Notre modèle théorique repose à la fois sur le concept d'apprentissage collectif (Craps, 2003 ; Ridder et al, 2005 ; Pahl-Wostl et al, 2007) pour la dimension participative du processus de planification et sur le concept d'intelligence territoriale (Bertacchini, 2004 ; Bertacchini et al. 2006) pour la dimension informationnelle et communicationnelle. L'apprentissage collectif aborde la question de la participation du public sous un nouvel angle en se focalisant sur l'action collective au sein de réseaux sociaux. Les dispositifs d'information et de communication sont ici considérés comme des mécanismes facilitant l'apprentissage collectif. Le concept d'intelligence territoriale nous permet de consolider ce cadre théorique en prenant en compte la dimension temporelle du processus pour voir comment les acteurs locaux progressent dans leurs échanges d'information, dans la confiance qu'ils accordent à l'information échangée, et dans leur disposition à partager leurs compétences pour bâtir des projets de territoire.

Le traitement de la question de recherche par le biais d'une **recherche-intervention** a été choisi pour pouvoir co-construire avec les acteurs de terrain le processus même de planification territoriale et être ainsi en mesure d'introduire des innovations techniques et procédurales. Nous avons en effet constaté dans des projets de recherche antérieurs basés sur des comparaisons d'études de cas que les praticiens de la planification territoriale manquaient d'expérience et de temps de réflexion pour innover en matière de dispositifs d'information et

de communication destinés à accompagner la participation. Les choix et les usages de ces dispositifs étaient principalement dictés par des habitudes de travail de leur communauté de pratique et des recommandations exprimées dans des guides méthodologiques peu innovants sur ces aspects-là.

Un partenariat a alors été établi à la suite d'une rencontre avec une institution en charge d'un processus de planification territoriale, dont les responsables étaient eux-mêmes convaincus de l'intérêt d'une approche participative et prêts à collaborer avec des organismes de recherche. Nous sommes devenus ainsi acteur et partie prenante du processus d'action collective mis en place.

Une **méthode d'évaluation** basée sur des critères pertinents par rapport à notre objet de recherche a également été conçue pour permettre une certaine réflexivité sur les processus de planification territoriale étudiés. À partir de la littérature sur l'évaluation de processus participatifs (Webler et al. 2001, Rowe and Frewer 2004, Beuret 2006), plusieurs indicateurs mesurables ont été élaborés. Le travail d'évaluation a été réalisé en continu et de manière embarquée par des stagiaires encadrés par des chercheurs du Cemagref (Van Duijn 2007).

Plusieurs sources de données ont été mobilisées dans cette étude : documents et archives, sites Web, blogs et médias locaux, interviews, questionnaires, artefacts communicationnels, observations directes et observation participante lors d'événements particuliers.

Nous avons cherché également à trianguler le plus possible nos données, en croisant parfois même nos observations quand nous étions plusieurs chercheurs à intervenir.

Nous avons ensuite procédé à une analyse qualitative des données en appliquant des grilles de lecture déduites de notre modèle théorique initial. Les résultats présentés ici sont encore très partiels puisque les processus territoriaux étudiés sont toujours en cours.

2. Description de l'étude de cas : la planification participative du territoire de Thau

2.1. Le territoire de Thau : contexte, enjeux principaux et réseaux d'acteurs

Le territoire de Thau est situé dans le département de l'Hérault dans le sud de la France, à environ 20 km de Montpellier, la capitale régionale (figure 1).

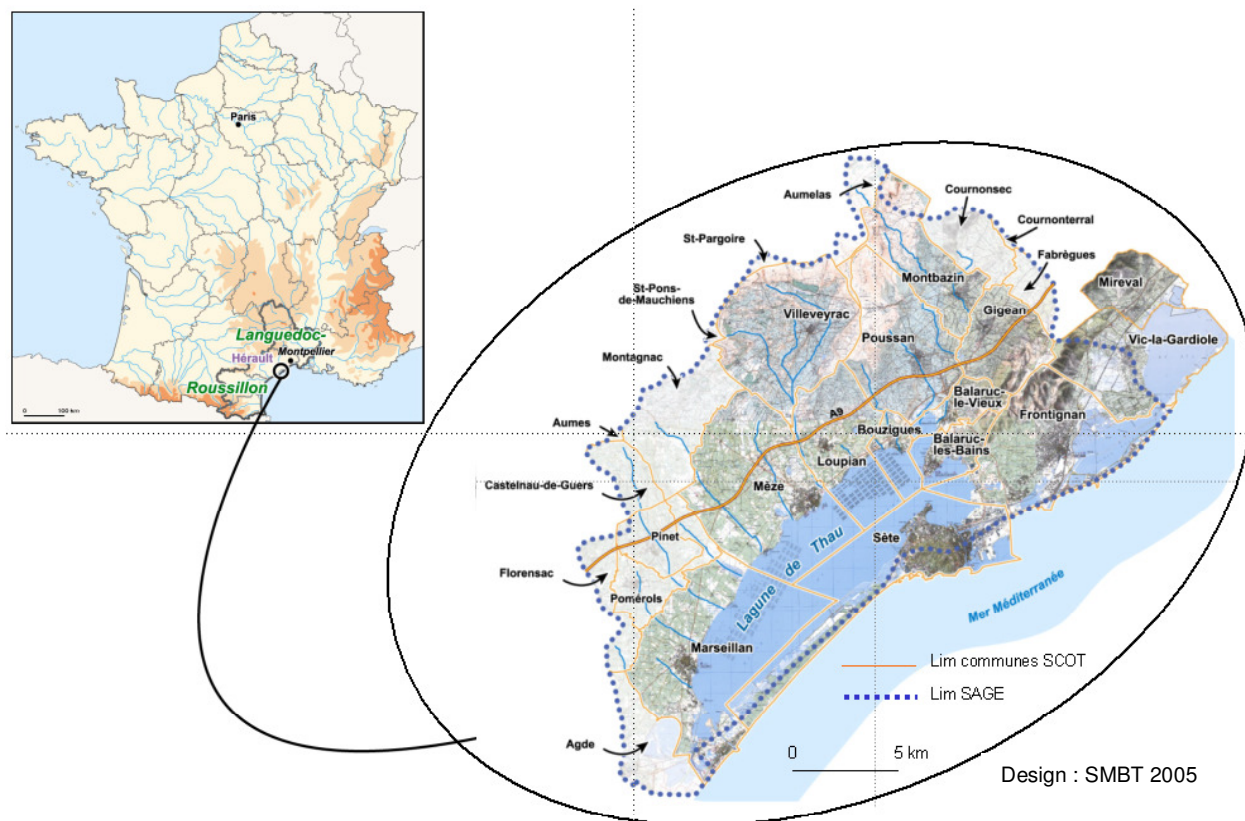


Figure 1: Localisation du territoire de Thau

Ce territoire est composé de 14 communes réparties en deux établissements publics intercommunaux, la CABT (Communauté d'Agglomération du Bassin de Thau) au sud et la CCNBT (Communauté de Commune du Nord Bassin de Thau) au nord. C'est un territoire dominé par l'eau : 30 km de littoral, plusieurs lagunes dont celle de Thau de 7 500 ha, un bassin-versant de 40 000 ha (réparti sur 22 communes). Il se caractérise par une extrême richesse en terme de biodiversité et de paysages. Les activités économiques se concentrent sur des industries liées à la présence du port de Sète, la conchyliculture, la pêche et la viticulture, le thermalisme, le tourisme et les activités récréatives. Les activités industrielles et la viticulture sont cependant en crise. Situé sur le littoral méditerranéen, proche de Montpellier et de Béziers, traversé par les autoroutes A9 et A75, accessible en TGV, ce territoire particulièrement attractif est actuellement soumis à de très fortes pressions démographiques (nouvelles populations permanentes et estivales) et urbaines. La population actuelle permanente est de 110 000 habitants et les projections démographiques décrivent ce territoire comme un de ceux qui seront soumis aux plus fortes croissances d'ici 2030. Ces dynamiques remettent en question l'équilibre du système naturel, génèrent des tensions entre activités économiques traditionnelles et économie résidentielle et engendrent des inégalités sociales.

La figure 2 montre les groupes des principales activités économiques du territoire de Thau et donne un aperçu du nombre et de la diversité des acteurs concernés.

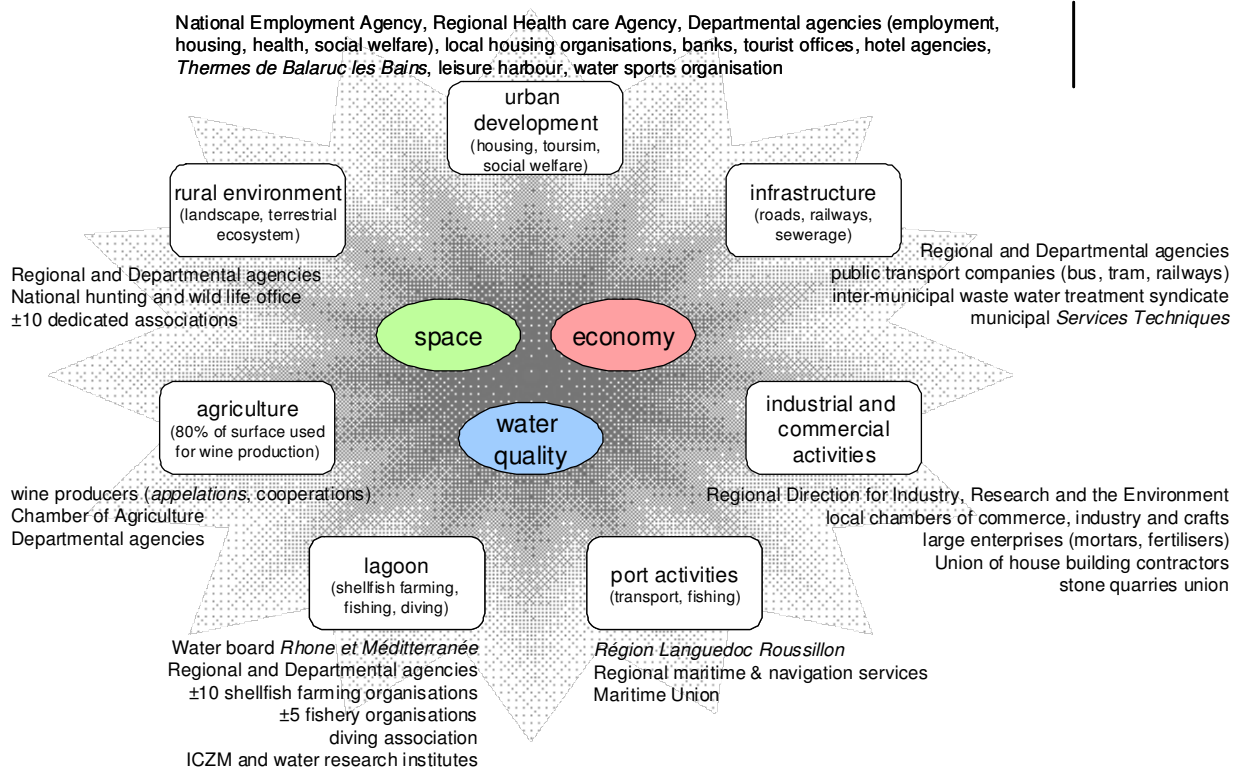


Figure 2. Les groupes d'activités et leurs acteurs sur le territoire de Thau

2.2. Système de gouvernance

En 1985, plusieurs actions ont été coordonnées avec les acteurs locaux pour produire des diagnostics sectoriels et territoriaux en préalable à l'élaboration d'une charte intercommunale. Cette première phase a servi à bâtir un projet de développement basé sur les activités rurales et maritimes traditionnelles comme l'indique l'intitulé « vignes-étang » de la charte. Pendant une période de 10 ans, plusieurs projets ont été développés dans le cadre de cette charte qui a regroupé 17 puis rapidement les 21 communes du bassin versant de la lagune de Thau. A la fin des années 1990, la volonté politique d'étendre la charte à un projet de Pays a insufflé une nouvelle dynamique d'études et de débats. Ce travail a débouché sur la tenue des assises de Thau, organisées en partenariat avec l'Etat et inaugurées par le directeur de la DATAR, auxquelles ont participé plus de 300 acteurs. Mais malgré la contractualisation d'une première série de projets, ce processus de création d'un Pays a été stoppé à la suite des élections municipales de 2001 et de l'évolution du contexte réglementaire sur l'intercommunalité introduite par la loi SRU de 2002 (Solidarité Renouvellement Urbain). Il a toutefois débouché sur de nouvelles coopérations intercommunales. Les 21 communes du projet de Pays se sont finalement redistribuées en trois structures de coopération intercommunale (EPCI), deux d'entre elles correspondant au périmètre actuel du territoire de Thau (figure 3).

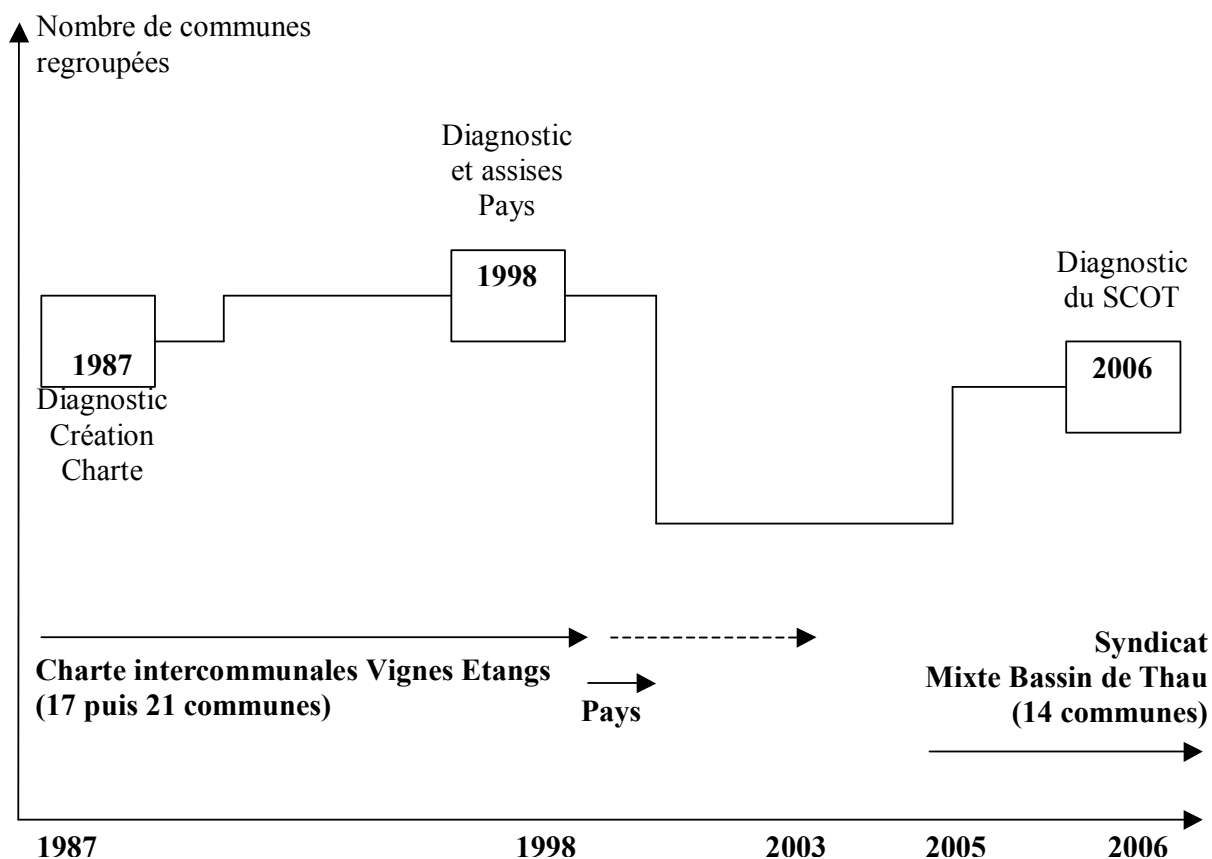


Figure 3: Evolution du système de gouvernance du territoire de Thau

Par ailleurs les activités traditionnelles liées à la pêche et aux cultures marines ont aussi pu acquérir des pratiques de concertation dans le cadre de leur participation à une structure régionale d'appui à la politique régionale dans le domaine de la mer (le Cepralmar) où sur une même thématique, les représentants du territoire de thau se devaient de négocier avec les autres territoires littoraux de la région. En outre dans le cas de la pêche, face à une crise aigue du secteur en 1997, une recherche action visant à une réorganisation de la petite pêche a été menée de 1996 à 1999 (Mazouni et al., 1999) initiant ainsi de nouvelles pratiques d'échange entre l'administration, la recherche et les professionnels du secteur.

Malgré toutes ces efforts de coopération, la compétition pour les ressources en eau et les ressources foncières a fréquemment débouché sur des conflits. Le principal enjeu portait sur la dépendance et la vulnérabilité des activités marines vis à vis de la qualité de l'eau ce qui supposait de mieux gérer la pression démographique et l'étalement urbain à l'intérieur du bassin versant. Pour tenter d'y faire face, l'Etat a mis en place en avril 1995 le premier Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM). Cet outil de politique publique a été développé à l'échelle de l'écosystème lagunaire pour procéder à un zonage de l'espace qui donnait la priorité aux activités traditionnelles (pêche et conchyliculture) et cherchait à minimiser les externalités négatives. Les recommandations du SMVM se sont alors imposées aux documents d'urbanisme locaux. Le SMVM a également été adossé à deux contrats de lagunes qui ont apporté des financements conséquents pour moderniser sur le territoire les systèmes de retraits des eaux.

Le Cedralmar a également coordonné entre 2002 et 2006 un programme régional de recherche sur la Gestion Intégrée des Zones Côtières durant lequel plusieurs équipes de recherche ont appris à collaborer sur des questions transversales et à mutualiser leurs informations (Barde et al 2005, Mazouni et al 2006).

Mais encore une fois, malgré tous ces progrès, les conflits et les externalités ont continué, les risques ayant même augmenté puisque des contaminations par de nouveaux phytoplanctons toxiques sont apparues. Le SMVM s'est révélé finalement insuffisant pour empêcher les pressions sur le milieu et les ressources, même s'il a permis de les ralentir et de les circonscrire. Le Préfet de Région a alors fortement encouragé les élus locaux à mettre en œuvre de manière simultanée deux nouveaux outils de planification afin d'améliorer la gestion intégrée du territoire de Thau, le SCOT dans le domaine territorial (Schéma de COhérence Territoriale) et le SAGE dans le domaine de l'eau (Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux). L'acceptation de ces deux nouveaux outils conditionnait l'obtention des financements pour un 3^{ème} contrat de lagune ainsi que la possibilité de réviser les plans locaux d'urbanisme (PLU) des communes. Ces mesures supplémentaires ont nécessité une évolution institutionnelle pour renforcer la légitimité des décisions futures ainsi que les capacités d'ingénierie et de gestion. Ceci a débouché en janvier 2005 sur la création du Syndicat Mixte du Bassin de Thau (SMBT) pour élaborer le SCOT et le SAGE et pour coordonner le 3^{ème} contrat de lagune. Le territoire de Thau a également été retenu par la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT – ex DATAR) parmi les 25 sites pilotes nationaux pour expérimenter de 2005 à 2006 des actions de gestion intégrée de zones côtières (GIZC) en préfiguration d'une future directive européenne.

Le SMBT intervient pour le compte des deux EPCI qui ont été créées après les élections municipales de 2001 : la CABT (Communauté d'Agglomération du Bassin de Thau) située dans la partie Sud de la lagune et la CCNBT (Communauté de Communes du Nord Bassin de Thau) dans la partie nord. Ces deux EPCI représentent les 14 communes du nouveau périmètre du territoire de Thau qui correspond pratiquement au bassin versant de la lagune.

Mais dès sa création, la pertinence de ce nouveau périmètre de l'action territoriale a été remise en question par une évolution du contexte politique régional. Le principal leader politique régional, qui est à la fois président de la Communauté d'Agglomération de Montpellier (CAM) et président de la région Languedoc Roussillon, a en effet souhaité fusionner les territoires de Montpellier et de Thau pour créer une nouvelle communauté urbaine de plus de 500 000 habitants, arguant du fait que c'était vital dans le contexte actuel de mondialisation de l'économie. Une première tentative de fusion a échoué en 2005 du fait d'une trop forte opposition d'élus du territoire de Thau. Cet échec a généré un lourd climat de méfiance entre les élus de Thau eux-mêmes et aussi entre certains élus et ce leader régional. Mais ce projet de fusion n'a pas pour autant été abandonné et il redeviendra d'actualité après les élections municipales de 2008. Entre-temps, le Conseil Régional Languedoc Roussillon a pris la compétence du port de Sète-Frontignan, situé sur le territoire de Thau, mais dont l'enjeu stratégique dépasse largement les frontières de ce territoire.

La création du SMBT et le lancement des nouvelles actions de planification et de gestion territoriale (SCOT, SAGE, contrat de lagune) sont donc survenus dans un contexte politique particulièrement instable et dans un climat de méfiance généralisé.

Un des principaux défis pour le SMBT avant les élections de 2008 est d'amener les élus à construire une vision de l'avenir de ce nouveau territoire et à la partager avec les acteurs locaux et la population. Une course contre la montre s'est donc engagée pour créer une communauté d'intérêt autour d'un projet de territoire, capable de le défendre dans l'hypothèse d'une fusion avec Montpellier.

Un autre défi pour le SMBT est d'arriver à persuader les élus que le SCOT, le SAGE et d'autres outils de politique publique leur permettront de maîtriser réellement les dynamiques sur le territoire de Thau. Jusqu'alors dominait en effet un certain sentiment de fatalité et d'impuissance face à des phénomènes massifs et diffus comme l'étalement urbain, la cabanisation, la dégradation de l'environnement ou l'arrachage de la vigne.

3. Description du processus du SCOT

3.1. La démarche participative

Genèse d'une démarche participative sur Thau

Dans le cas du territoire de Thau, l'impulsion initiale d'une approche participative est venue de la loi SRU (article L 300-2 du code de l'urbanisme) qui impose à toute structure porteuse d'un SCOT de « définir les objectifs et les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole ». Le fait également d'avoir été retenu comme site pilote au titre de la GIZC a obligé le SMBT et les élus à aller encore plus loin dans la mise en place de la concertation pour être exemplaire à l'échelon national. Cette injonction de « gouvernance participative », souhaitée surtout par le Directeur du SMBT et le technicien chargé du SCOT, a eu des vertus réflexives immédiates puisqu'elle a amené les élus à s'accorder courant 2005 sur leurs engagements en matière de participation et à les traduire dans deux délibérations du comité syndical, datées respectivement du 12 juillet 2005 et du 6 décembre 2005. Une des décisions importantes a été de ne pas sous-traiter à un bureau d'étude le diagnostic du territoire mais de s'appuyer sur les acteurs du territoire pour le réaliser. Les bases de l'organisation générale du processus participatif sont également précisées dans ces délibérations.

Cela ne signifie pas pour autant que les élus et les techniciens du SMBT étaient devenus des experts de la participation et avaient intégré tous les aspects de cette approche pour l'élaboration du SCOT et de manière plus générale, pour renouveler la démocratie locale. Il s'agissait d'un choix imposé, plus ou moins assumé selon les personnes, sans savoir dans les détails comment le processus se déroulerait et quels en seraient les effets.

En se référant à la littérature récente sur la participation, il ressort que les organisateurs du SCOT de Thau ne cherchent pas à passer d'un système de gouvernement par les élus à un système de gouvernance participative, car il a toujours été clairement indiqué que les élus garderaient leur pouvoir de décision. Ici, il s'agit plutôt de trouver progressivement une articulation entre les deux et un meilleur équilibre.

Partant d'une culture de la démocratie représentative, l'adoption d'une approche délibérative sur Thau va nécessiter un triple apprentissage, d'une part chez les organisateurs du processus (apprendre à faire participer selon cette nouvelle approche), d'autre part chez les acteurs traditionnels de la décision publique (apprendre à participer différemment et avec plus d'interlocuteurs), et enfin chez les acteurs concernés et la société civile tenus traditionnellement à l'écart de la planification territoriale (apprendre à participer sur des sujets complexes avec les détenteurs traditionnels du pouvoir et de l'expertise).

Cette orientation participative constitue « l'esprit » dans lequel est mené le SCOT de Thau depuis son lancement. De manière pragmatique, et au delà des classiques interrogations de

l'intérêt à faire participer le plus grand nombre, deux grands objectifs de « bonne gouvernance territoriale » marquent ce processus :

- un objectif managérial qui rentre dans le cadre d'une bonne gestion publique des projets d'aménagement qui impactent la vie de nombreux acteurs. C'est l'objectif mis en avant dans les cercles de réflexion nationaux sur la gestion des SCOT (démarche « SCOT témoins »). Il s'agit de désamorcer les conflits potentiels et de faciliter l'acceptation de la décision finale. Il s'agit aussi de prendre en compte les avis des gens et de s'appuyer sur les savoirs locaux. Cet objectif est le plus largement partagé et recherché en premier lieu sur le territoire de Thau.
- un objectif sociétal et politique, plus idéaliste, mais plus ambitieux, qui vise à faire évoluer les rapports entre politiques et habitants vers une acculturation à une nouvelle forme de gouvernance territoriale. Dans le cas-là, la démocratie délibérative, voire participative, n'est plus seulement un moyen pour élaborer le SCOT, elle devient aussi une finalité à plus long terme, le SCOT n'étant qu'un des événements contributifs. Cet objectif n'est porté que par un nombre restreint d'acteurs de Thau, les autres ne le souhaitant pas car cela supposerait une modification trop radicale de l'exercice du pouvoir, ou n'y croyant pas compte tenu des résistances multiples prévisibles. Mais à moyen terme, ces deux finalités ne sont pas forcément incompatibles, la seconde pouvant se nourrir de la première par apprentissage progressif et cumulatif à partir d'expériences participatives de projets de développement local sur un même territoire.

Les deux objectifs sont toutefois clairement exprimés dans la charte de la participation qui a été rédigée un an après le démarrage du SCOT, sous la responsabilité de deux élus avec l'appui de techniciens, en s'inspirant de celle du Grand Lyon.

Organisation pratique du dispositif participatif

Malgré le foisonnement de rencontres, d'ouvrages (Beierle and Cayford 2002), de guides méthodologiques sur le thème de la démocratie participative, nul ne sait vraiment ce que revêt cette forme de démocratie dans le contexte français. Certains auteurs soulignent un manque criant en France de fondements théoriques partagés et de consolidation des expériences pratiques (Blondiaux, 2005). Plusieurs textes de loi imposent une concertation mais sans jamais en préciser les modalités. Les acteurs de terrain sont donc livrés à eux-mêmes pour définir ce qu'ils estiment être une « bonne » participation dans le contexte local de leur projet.

Dans le cas du territoire de Thau, la plupart des acteurs identifiés sur la Figure 1 n'étaient pas familiers des approches participatives et n'avaient pas l'habitude de collaborer sur des projets à l'échelle de l'ensemble du territoire. De son côté, le SMBT restait une petite structure technique et n'avait pas d'expérience particulière dans l'organisation de processus participatifs. Ce contexte amena le SMBT à créer un groupe de support méthodologique avec pour mission de concevoir un processus propice à l'apprentissage collectif et à l'action collective.

Ce groupe méthodologique se compose de techniciens du SMBT dont celui chargé du SCOT, d'un économiste de l'université de Montpellier, de plusieurs chercheurs du Cemagref de Montpellier, de techniciens de services d'urbanisme des EPCI de Thau ainsi que de représentants d'autres partenaires institutionnels. De son côté, le Cemagref a appuyé le SMBT dans la conception, l'instrumentation et l'évaluation de la démarche participative et a également réalisé une étude technique pour cartographier les dynamiques de l'étalement urbain sur l'ensemble du territoire entre 1944 et 2005. La chercheuse en économie a fourni

une assistance pour l'étude des activités économiques du territoire et pour élaborer des indicateurs de développement durable destinés à compléter l'observatoire du SMBT.

L'organisation finalement mise en place par le SMBT pour mener à bien le SCOT est décrite dans la figure 4 ci-dessous.

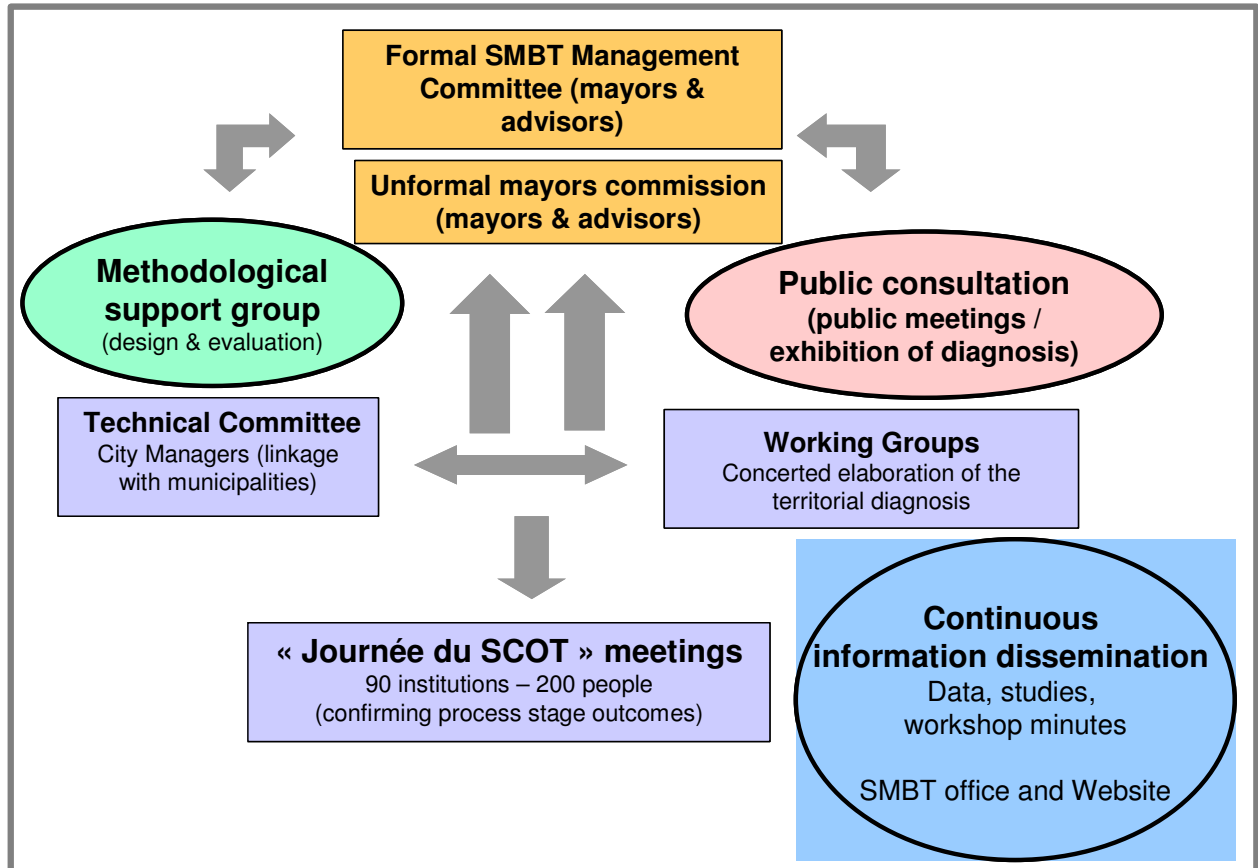


Figure 4. Organisation institutionnelle pour le SCOT du territoire de Thau

Les orientations prises pour l'organisation du processus lors du diagnostic ont résulté d'un compromis basé sur les spécificités du territoire, sa culture en matière de participation et les moyens mobilisés en management de projet :

- 110.000 habitants vivant sur le territoire, il a fallu imaginer une **gouvernance multi-niveaux** avec des mécanismes de représentation et des priorités. Comme peu de culture de la participation existait sur le territoire et que les moyens humains et financiers affectés à la participation étaient limités, les efforts se sont concentrés en début de projet dès la fin 2005 sur les élus, détenteurs du pouvoir, et sur les acteurs incontournables dans un SCOT (services techniques de l'Etat et de collectivités territoriales, représentants professionnels, etc...). Les associations ont été mobilisées dans un deuxième temps courant 2006 pour intégrer les différentes parties du diagnostic. Le grand public n'a été associé que dans un troisième temps, courant 2007, pour prendre connaissance du diagnostic provisoire et donner son avis.

- les **niveaux de participation** ont été modulés dans le temps et suivant les catégories d'acteurs. Tous les acteurs, y compris la population, ont été tenus informés directement par le SMBT ou par la presse ou des relais locaux tout au long de la phase de diagnostic. Ils disposaient également de moyens pour s'informer de manière active (consultation du site Web du SMBT, demandes d'information par courrier ou sur rendez-vous, etc...). Tous les acteurs ont également été consultés dans la dernière partie du diagnostic pour recueillir leur avis

(séminaire des élus, exposition itinérante, réunions publiques). Par contre, la participation active dans les groupes de travail ou les comités de pilotage des études n'a concerné dans un premier temps que les élus, les représentants de l'Etat et de collectivités territoriales, les représentants professionnels et des experts, puis dans un deuxième temps les représentants d'associations. Le grand public n'a jamais été mobilisé à ce niveau de participation.

- Un **processus flexible** : compte tenu de la complexité du territoire et du réseau d'acteurs mobilisés, l'organisation du projet a été conçue de manière flexible et adaptative. Des principes généraux ont été définis dès le début, mais l'organisation pratique des différents événements du SCOT a été faite chaque fois de manière ad-hoc en mobilisant tout un panel d'outils et de méthodes d'information, de communication et d'animation. Le calendrier est resté également très souple, notamment pour arriver à fixer pour les principaux événements des dates qui satisfassent l'ensemble des acteurs concernés. Celui imaginé au départ pour la phase de diagnostic a finalement été assez bien respecté. Celui pour la deuxième phase en cours, dite du PADD, paraît plus sujet à modifications, notamment à cause des élections municipales de 2008. Comme nous allons le voir ci-dessous, le processus a été également flexible en terme de nombre et de qualité des participants.

- Un **processus ouvert** : un principe de base retenu par le SMBT a été de garder le processus ouvert à de nouveaux acteurs, soit qui se sont déclarés spontanément, soit qui ont été désignés par ceux participant déjà au processus. Cette approche a été préférée à une sélection rigide d'acteurs sur la base de critères de représentativité (économique, sociale, démographique, spatiale, ...). Ainsi, les acteurs concernés identifiés initialement à la fin 2005 par le SMBT ont été explicitement sollicités pour identifier de nouveaux acteurs à intégrer dans le processus au niveau de la participation active. Par exemple, l'évaluation menée par le Cemagref a montré que 36% des acteurs qui avaient participé à des activités du SCOT jusqu'en mars 2007 n'avaient pas été identifiés dans la liste initiale d'acteurs dressée par le SMBT en octobre 2006 (Van Juijn, op.cit.).

L'ensemble des associations du territoire, dont celles qui avaient manifesté de l'intérêt pour le SCOT, ont été également invitées à participer et une réunion de lancement à la fin 2006 a permis de préciser les modalités de participation. Enfin, la présentation des résultats du diagnostic lors de l'exposition itinérante a été ouverte à l'ensemble des acteurs et de la population sans aucune restriction.

- **L'évaluation du processus** : le Cemagref mène depuis plusieurs années des recherches sur l'évaluation des processus participatifs dans le domaine de l'eau et a proposé au SMBT d'évaluer le processus du SCOT de Thau. Démarrée courant 2006, il s'agit d'une évaluation embarquée et continue qui vise à la fois un objectif d'aide au management de projet et un objectif réflexif sur la participation elle-même pour développer progressivement une culture de la participation.

- la clarification des règles dans une **charte de la participation**¹ : L'idée d'une charte de la participation avait été plusieurs fois évoquée au sein du groupe méthodologique mais tout le monde n'en voyait pas forcément l'utilité. Le principal événement déclenchant est survenu au milieu de l'année 2006 quand plusieurs associations d'opposition ont manifesté par voie de presse leur souhait d'intégrer le processus. Assez réticents au départ, les élus ont fini par accepter d'ouvrir le processus participatif à ces nouveaux acteurs à condition de formuler les règles générales de la participation dans une charte. Sa rédaction a démarré à la fin 2006 sous la responsabilité de deux élus et elle a été officiellement validée par le comité syndical en mars 2007. Conformément à ce qui avait été plusieurs fois précisé oralement dans les

¹ Téléchargeable sur : www.smbt.fr dans la rubrique SCOT / La participation

premières réunions du SCOT, la charte a permis de formaliser par écrit les limites dans le partage des responsabilités entre les citoyens, les associations, les acteurs concernés et les élus, ces derniers conservant leur pouvoir de décision.

- La **transparence du processus** : l'ensemble des orientations décrites ci-dessus (mise à disposition de l'information, ouverture aux personnes intéressées, charte de la participation, évaluation du processus...) ont contribué à la transparence du processus pour réduire les risques de dérive vers une pseudo participation.

3.2. Chronogramme de la phase de diagnostic du SCOT

La figure 5 présente le chronogramme du SCOT durant la phase de diagnostic. Cette phase est désormais achevée et avait pour objectif de développer une vision partagée par l'ensemble des élus, des acteurs concernés et de la population de la situation passée et actuelle du territoire de Thau. Le SCOT est actuellement dans la deuxième phase dite du Plan d'Action et de Développement Durable (PADD) qui vise à rechercher des solutions pour faire face aux enjeux considérés comme prioritaires sur le territoire. Cette phase a été fortement ralentie par les échéances électorales de 2008 et devrait être relancée dès que les nouvelles équipes municipales et intercommunales seront en place.

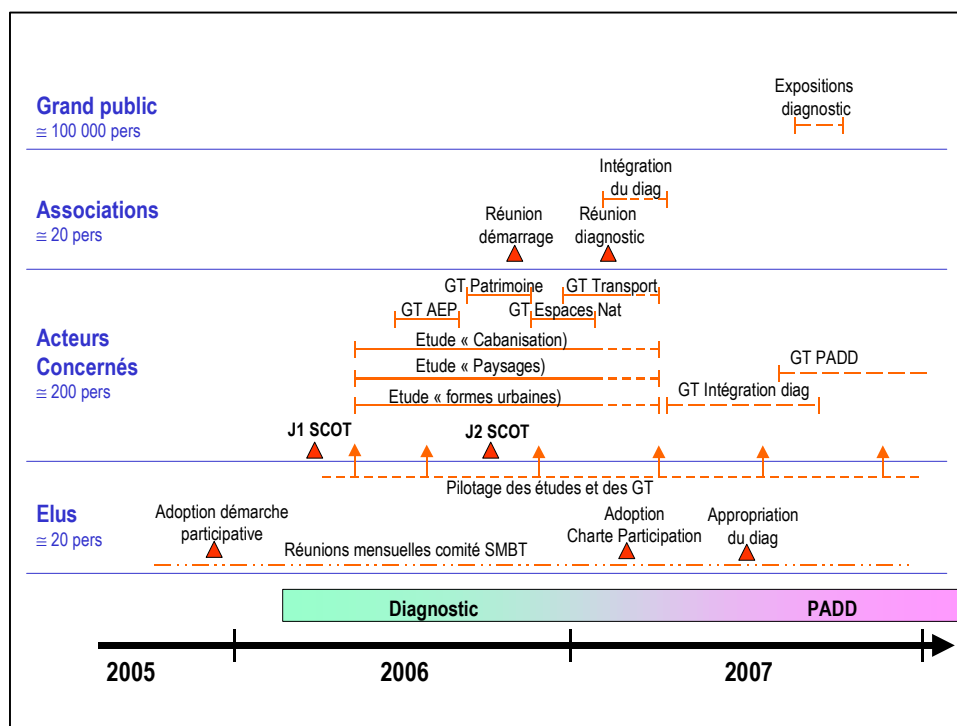


Figure 5: Synoptique des événements participatifs organisés depuis le lancement du SCOT de Thau

Durant la phase de diagnostic, plusieurs événements ont été organisés :

- deux journées du SCOT (environ 100 participants à chaque journée) réunissant les élus, des acteurs économiques, associatifs, des représentants d'organismes publics ainsi que des scientifiques ;
- des réunions mensuelles des élus du SMBT ;
- plusieurs ateliers techniques (eau potable, patrimoine culturel et naturel, ...) et des réunions de présentation des résultats d'études techniques menées par des bureaux d'étude (formes urbaines et étalement urbain, paysages).

- plusieurs réunions avec des associations du territoire pour contribuer à l'analyse et à la synthèse des éléments du diagnostic.
- un séminaire final avec les élus et leurs conseillers techniques pour valider le diagnostic et faire ressortir les enjeux prioritaires pour le territoire.
- des réunions publiques couplées à une exposition itinérante pendant 2 mois entre août et octobre 2007 sur 7 communes du territoire afin de présenter de manière interactive les éléments du diagnostic et recueillir les avis et commentaires de la population. Au total, 1300 personnes ont participé à cette exposition, soit un peu plus de 1% de la population de Thau.

Il est à noter que l'ensemble de ces événements reposait sur des interactions en face à face entre les participants. Ceci a eu des conséquences majeures sur le choix des dispositifs d'information et de communication pour supporter ces processus participatifs.

3.3. Outils et méthodes pour accompagner le processus participatif

Pour supporter ces activités, différentes méthodes d'animation et de facilitation, combinées à différents outils d'information et de communication (figure 6) ont été employés suivant une approche flexible (Maurel and Roussillon, 2007).

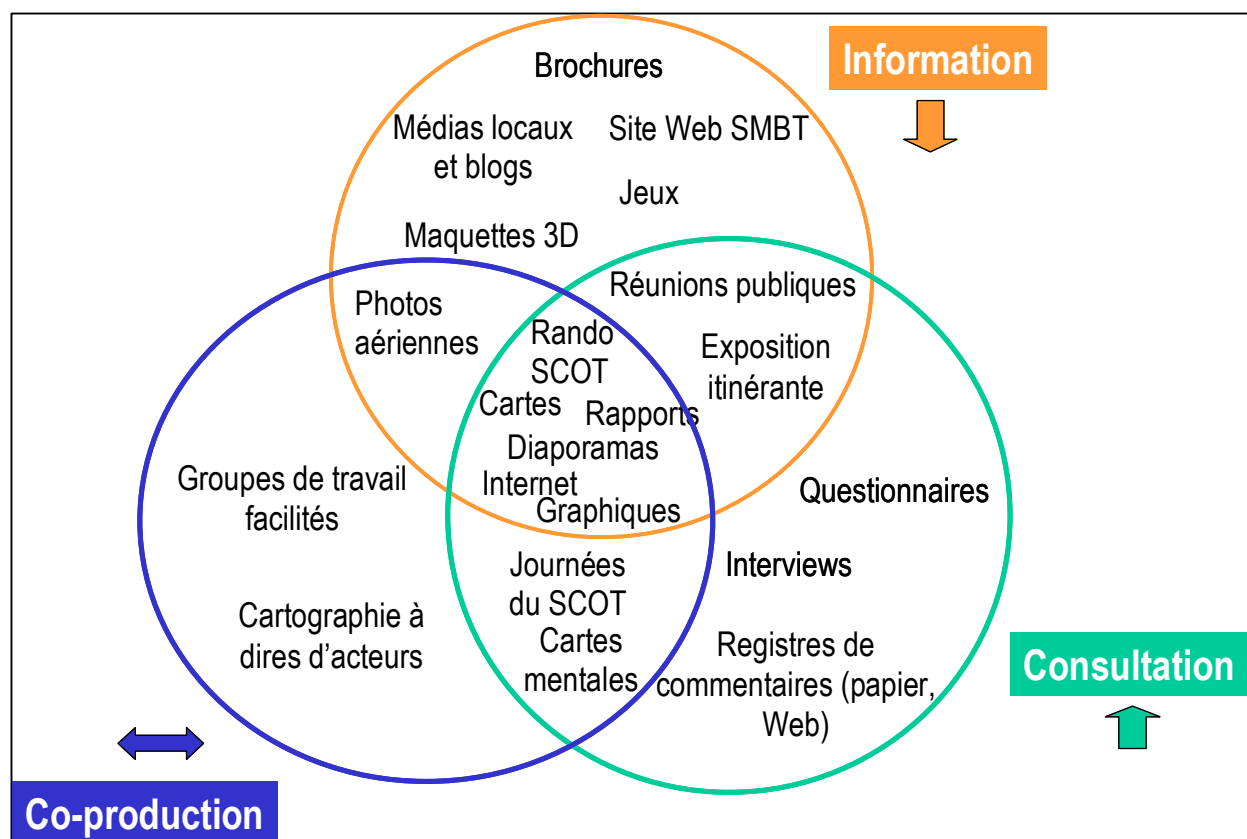


Figure 6: Outils et méthodes utilisés pour accompagner le processus participatif du SCOT de Thau

Certains de ces outils ont été conçus par le groupe méthodologique non seulement pour des usages substantifs classiques (ex : nouvelles informations pour une meilleure compréhension du territoire), mais aussi pour des usages procéduraux (ex : mutualiser l'information) ou

relationnels (ex : faciliter le dialogue et partager des représentations), en s'appuyant sur des recommandations établies dans des recherches précédentes (Maurel et al., 2007).

La plupart de ces outils étaient relativement classiques et destinés à supporter des interactions en face à face, même si quelques outils internet ont été utilisés. Ce constat conforte les résultats d'études précédentes qui montraient que la dimension communicationnelle de processus participatif était encore largement dominée par des interactions directes entre les participants (Maurel et al op.cit.).

Les recherches sur les facteurs qui influencent l'acceptation et l'utilisabilité des technologies (Legris et al., 2003) expliquent en partie cette situation. Même si le projet sur Thau bénéficie d'un support de recherche intervention favorable à l'introduction d'outils innovants, les choix sont tout de même contraints par les ressources humaines limitées du SMBT et aussi par une appréciation aiguë de l'adéquation des outils au contexte social et politique local.

4. Premiers résultats

Nous ne présentons pour l'instant que des résultats préliminaires puisque le SCOT est encore en cours. Ces résultats couvrent certains des aspects informationnels et communicationnels observés durant la phase de diagnostic du SCOT. Nous allons présenter tout d'abord le système d'information implémenté au SMBT ainsi que les relais locaux sur le Web qui ont contribué à disséminer les résultats. Nous montrerons ensuite différents usages d'outils originaux pour supporter des interactions en face à face entre différents acteurs.

4.1. Le système d'information du SMBT

Le système d'information du SMBT peut être vu comme un ensemble de ressources humaines, techniques et informationnelles et de différents partenariats destinés à accompagner les dimensions informationnelles et communicationnelles des politiques publiques coordonnées par le SMBT.

Une première version du site Web (www.smbt.fr) a été mise en place en partenariat avec l'IFREMER pour rendre compte de l'état d'avancement du SCOT et du SAGE et pour démultiplier les moyens d'accès aux différentes informations pour l'ensemble des acteurs concernés et du grand public. Une deuxième version, plus flexible, basée sur un système de gestion de contenu, a été mise en place en octobre 2007. Pour des questions de moyens humains limités et d'utilité perçue, le SMBT n'a pas encore activé toutes les fonctionnalités disponibles, en particulier celles qui relèvent du Web 2.0 (flux RSS, forum de discussion, calendrier, annuaire, outil ad-hoc de gestion des commentaires lors de phases de consultation du public).

Pour le moment, le site Web est surtout utilisé comme un instrument de communication mono-directionnelle pour présenter l'institution, ses missions (SCOT, SAGE, contrat de lagune) et pour rendre accessible en continu les données, documents et informations relatives à ces missions.

Le SMBT a également commencé à mettre en place un observatoire pour le contrat de lagune basé sur des indicateurs et des cartes statiques régulièrement mis à jour.

Le SMBT s'est doté dès le début d'un SIG pour effectuer des traitements d'analyse spatiale et pour produire des supports cartographiques destinés à nourrir le processus de planification territoriale. Un outil SIG libre et convivial a également été installé sur les ordinateurs des

techniciens du SMBT pour leur donner une certaine autonomie dans la visualisation et le traitement des données.

Le géomaticien du SMBT a en charge le SIG, le site Web ainsi que le nouvel observatoire. Il élabore ou met en forme les informations et les cartes destinées à alimenter les processus territoriaux coordonnés par le SMBT. Il gère également l'ensemble du patrimoine informationnel du SMBT, ce qui représente une charge de travail considérable pour une seule personne.

Tous ces outils et ces compétences, relativement rares sur le territoire de Thau, ainsi que le capital informationnel accumulé, ont eu plusieurs effets pour le SMBT qui reste une structure très jeune :

- Ils ont renforcé la capacité et l'autonomie du SMBT pour effectuer des analyses approfondies du territoire de Thau, pour alimenter en données brutes ou en informations synthétiques les différents groupes de travail et événements du SCOT.
- Ils ont permis au SMBT de remplir les engagements initiaux pris pour la diffusion des informations, contribuant ainsi à la transparence du processus. Par exemple, entre le 15 octobre et le 8 novembre 2007, 457 personnes ont visité le site Web du SMBT et 2400 pages ont été consultées. Plusieurs partenariats formels ou informels ont été développés avec des institutions locales ou extérieures au territoire pour échanger des données. Ceci a amélioré la visibilité du SMBT et renforcé son capital relationnel au sein des réseaux d'acteurs internes et externes au territoire de Thau.
- l'autorité technique et la légitimité du SMBT sont devenues incontestables aux yeux des élus et de l'ensemble des participants du SCOT. L'évaluation menée par le Cemagref a confirmé cette image d'excellence dégagée par le SMBT depuis le début du processus.

4.2. Les outils Web d'information et de communication d'acteurs relais pour des communications distantes et asynchrones

Plusieurs acteurs du territoire de Thau, institutionnels, associatifs ou individuels, ont servi de relais pour disséminer des informations sur le SCOT au moyen de leur site Web. Douze des quatorze communes ainsi qu'une des 2 EPCI ont annoncé sur leur site différents événements du SCOT, en particulier les lieux et le calendrier de l'exposition itinérante ainsi que les réunions publiques associées. Une de ces communes est allée plus loin en mettant pendant plusieurs mois sur la page d'accueil de son site une brochure d'information sur le SCOT et en organisant une dizaine de réunions locales sur ce sujet mobilisant chaque fois entre 5 et 20 personnes.

Une association locale de défense du cadre de vie particulièrement active a participé aux différents événements du diagnostic du SCOT et a relayé les informations sur son site Web, à la fois sur le calendrier du SCOT mais aussi pour diffuser les comptes-rendus des différents événements passés. Chaque nouvelle information était lue en moyenne par une vingtaine d'internautes sans toutefois susciter de commentaires ou des discussions.

Le sujet du SCOT a également été abordé dans 4 blogs locaux durant la phase de l'exposition itinérante et des réunions publiques. Ces blogs ont surtout essayé de sensibiliser les internautes sur ce sujet et de les inciter à y participer activement, les auteurs expliquant pourquoi eux-mêmes s'y étaient intéressés. Un de ces 4 blogs a même mis en ligne une vidéo d'une des réunions publiques du diagnostic. Un autre de ces blogs était alimenté par des journalistes du quotidien régional qui publiaient les articles sur le SCOT et le territoire de Thau parus dans ce journal, rassemblant et prolongeant ainsi l'accès à ces informations.

L'analyse du contenu de ces supports de communication a montré qu'ils n'avaient jusqu'à présent débouché sur aucune controverse ni aucun débat en ligne en ce qui concerne le SCOT ou plus largement le territoire de Thau.

Mais le SMBT considère ces sites et blogs comme des relais locaux susceptibles de démultiplier ses efforts pour sensibiliser la population sur l'avenir du territoire de Thau.

Il est probable que pour la suite du projet de territoire de Thau, ces relais constitueront autant de moyens supplémentaires pour enrichir en contenus le dispositif socio-technique d'information et de communication du SCOT.

4.3. Exemples d'outils pour supporter des interactions synchrones et en face-à-face

Nous allons maintenant aborder les usages de supports d'information et de communication qui ont servi à accompagner certains micro-événements du SCOT. Nous avons choisi de mettre l'accent sur deux outils qui présentaient des originalités en terme de caractéristiques intrinsèques, ou d'usages ou encore d'effets. Ces deux outils sont la cartographie à dire d'acteurs utilisée dans des ateliers de travail et des maquettes en 3D utilisées lors de l'exposition itinérante à destination du grand public.

La cartographie à dire d'acteurs

La cartographie à dire d'acteurs a été utilisée à plusieurs reprises, en particulier lors d'un atelier de la 2ème journée du SCOT et dans l'atelier « espaces naturels ».

L'atelier de la 2ème journée du SCOT portait sur les infrastructures, l'espace économique et son aménagement (figure 7). Il a regroupé une quinzaine de personnes impliquées à divers titres dans l'économie de Thau. Les participants ont reçu au départ une liste de questions auxquelles ils devaient répondre en s'appuyant sur un support cartographique et une légende préparés à l'avance par le groupe méthodologique. L'atelier s'est découpé en 2 temps : pendant une heure et demi, les participants ont travaillé de manière individuelle, puis en 3 groupes de 4 ou 5 pour croiser les points de vue. Dans un deuxième temps, les trois groupes se sont réunis pour présenter leurs résultats respectifs et en discuter.

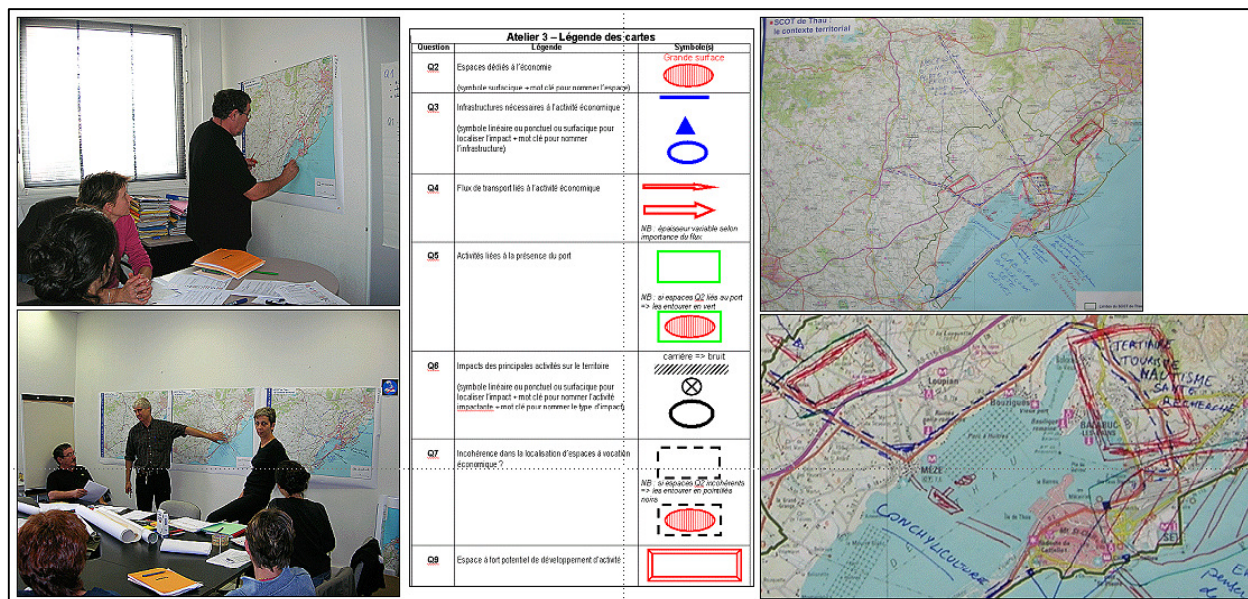


Figure 7: Illustrations de l'exercice de cartographie à dire d'acteurs dans l'atelier sur les espaces économiques de la 2ème journée du SCOT

L'atelier « espaces naturels » regroupait une quinzaine de personnes (services de l'Etat et des collectivités territoriales, associations environnementalistes, représentants professionnels) et s'est déroulé sur deux ½ journées (figure 8). Il s'agissait d'identifier les principales dynamiques hydrauliques (échelle du bassin versant) et biologiques (place des corridors biologiques) qui régissent l'organisation de la trame verte du territoire de Thau.

La question de la légende de la carte à produire par les participants a été centrale dans cet exercice. Celle proposée initialement par le SMBT n'a pas satisfait les participants mais ils se sont ensuite rendu compte de la difficulté à s'entendre sur une légende partagée, du fait de leurs différences de représentation des espaces naturels. Cette étape passée, le tracé sur le fond de carte préparé à l'avance a constitué une deuxième difficulté car les participants n'étaient pas habitués à ce type d'exercice collectif. L'animation du groupe a permis toutefois d'atteindre l'objectif. Après un premier travail en petits groupes, la restitution collective a montré le peu de contradictions entre les différentes productions et permis de dégager une vision partagée par l'ensemble des participants. Le géomaticien du SMBT a ensuite mis au propre une carte de synthèse des zonages à dire d'acteurs.

La légende et la carte ont joué ici le rôle d'« objets frontières » (Harvey et Chrisman 1996) pour permettre aux différents participants de communiquer et coordonner leurs différents points de vue afin de réussir ce travail de co-conception d'une carte de zonage environnemental. Même si ces participants étaient tous des spécialistes des questions environnementales, ils étaient loin de constituer une communauté de pratique (Wenger 1998) et de partager les mêmes concepts et habitudes de travail. La réflexion collective sur les postes de légende leur a permis de prendre conscience qu'ils ne partageaient pas au départ les mêmes clés de lecture de la réalité. La légende a ainsi constitué un moyen de coordination et d'alignement, puis de traduction entre ces différents participants.

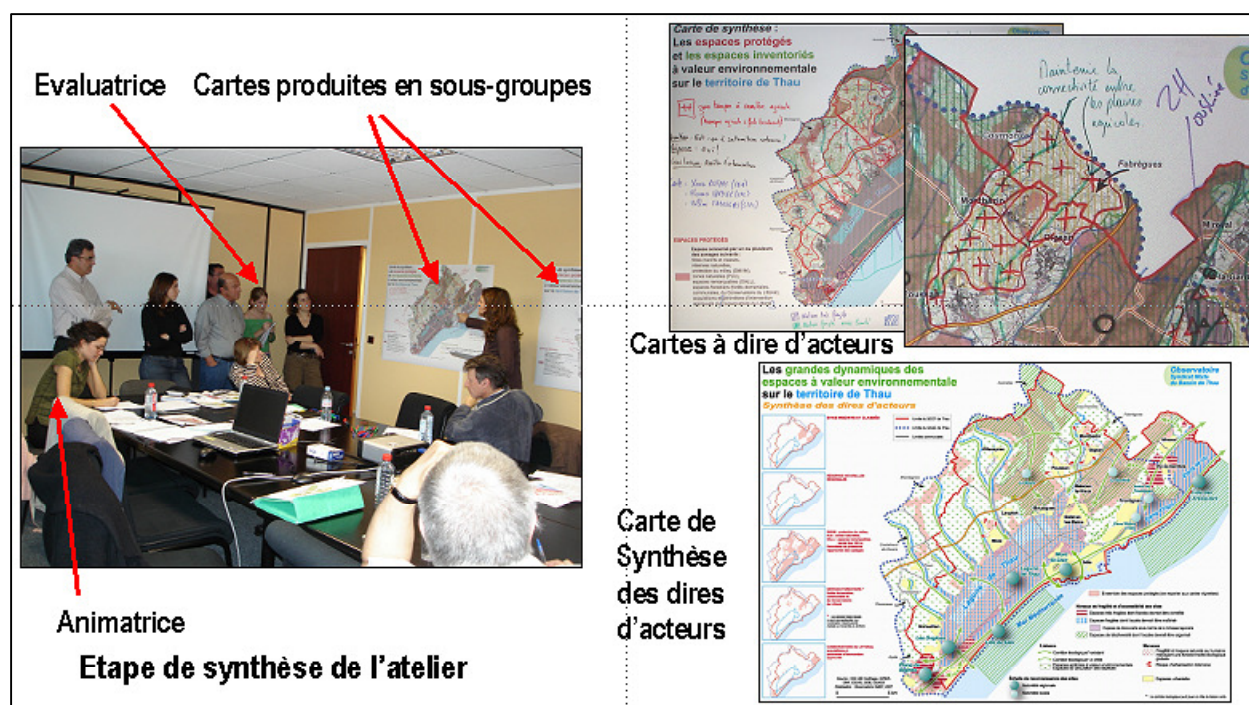


Figure 8 : Illustrations de l'exercice de cartographie à dire d'acteurs dans l'atelier sur les espaces naturels

Ces deux exemples de mobilisation de la cartographie à dires d'acteurs soulignent la nécessité d'une préparation minutieuse de tels exercices en tenant compte de la diversité des représentations du phénomène à traiter parmi les participants. Le choix de fournir ou pas une légende et/ou un fond de carte au début dépend de l'objectif recherché et des contraintes de temps. Explorer la diversité des représentations supposerait d'orienter le moins possible le travail des participants et donc de ne pas leur fournir de modèles de représentations spatiales pré-déterminés. Si par contre, l'objectif est de mobiliser les connaissances des participants pour mieux caractériser un phénomène particulier, ce qui était le cas dans ces deux exemples, alors la préparation d'un référentiel commun de travail devient indispensable.

Ces deux micro-événements à l'échelle du SCOT montrent aussi comment des communautés de pratique peuvent progresser dans leur échange d'information, dans la confiance qu'ils accordent aux informations communiquées par d'autres, et dans la mutualisation de leurs compétences pour déboucher sur des formes d'intelligence collective.

Les plans-reliefs (maquettes physiques en 3D)

Ces représentations en 3D très proches de la réalité perçue (relief en perspective) présentent l'avantage de pouvoir supporter des exercices collectifs extrêmement interactifs (expression libre de savoirs locaux ou experts, communication de résultats, recherche de scénarios, ...) et multi-sensoriels (vue, ouïe, toucher). Les maquettes en 3D sont déjà largement utilisés dans des pays en développement pour accompagner des projets territoriaux participatifs avec les populations locales en s'appuyant sur des protocoles d'élaboration et d'utilisation extrêmement détaillés (Rambaldi et al, 2002). Dans notre cas, il a fallu adapter ces protocoles en fonction des événements du SCOT à organiser et en tenant compte du contexte social, culturel et politique français.

Trois maquettes en liège de l'ensemble du territoire de Thau ont été fabriquées au 1:25 000 par une association locale d'éducation à l'environnement, avec l'appui du Cemagref et d'une autre association. Deux de ces maquettes ont été utilisées dans l'exposition itinérante du diagnostic du SCOT. Une des deux, peinte en blanc, a été positionnée verticalement et a servi de support pour superposer à l'aide d'un vidéo-projecteur une cartographie dynamique de l'étalement urbain entre 1944 et 2005 ainsi qu'une simulation de cet étalement en 2020. D'autres informations thématiques ont également été projetées, notamment pour illustrer ce qu'était un document d'urbanisme. Sur la deuxième maquette, plusieurs éléments d'occupation du sol avaient été peints : zones urbaines, routes principales, cours d'eau, lagunes et mer ainsi que les limites du SCOT et du bassin versant. De petites pièces de couleur avaient aussi été fabriquées pour représenter des lieux de vie ou d'activités comme le lieu d'habitation, le lieu de travail, les commerces, les sites culturels ou de loisirs, ainsi que les différents moyens de transport (voiture, bus, ...). Les visiteurs devaient ensuite positionner sur la maquette ces différents éléments pour représenter leur empreinte sur le territoire en terme d'habitat, de déplacements, d'activités pour le travail, les loisirs, les achats (voir figure 9).



Figure 9: usages des plans-reliefs dans l'exposition du diagnostic du SCOT

Des observations directes durant l'exposition ainsi que des interviews avec les animateurs du SMBT ont révélé différents usages et différents effets de ces maquettes. Certains avaient été prévus au moment de la conception des maquettes tandis que d'autres se sont révélés durant les interactions entre les animateurs, les visiteurs et ces artefacts. Nous présentons ici plusieurs de ces usages :

- Premier usage cognitif : pour la plupart des habitants, le territoire de Thau restait un concept flou dont ils avaient parfois seulement entendu parler dans les médias locaux ou en écoutant les élus ou les techniciens. Grâce à leur caractère éminemment spatial, ces maquettes ont permis aux visiteurs d'*affiner leur représentation mentale de ce territoire* dans son étendue, sa diversité et son fonctionnement, à la fois pour sa composante naturelle (périmètre, relief, occupation du sol, hydrographie) et sa composante aménagée (zones urbaines, infrastructures de transport).

Selon une technicienne du SMBT² qui a conçu l'exposition et très largement contribué à son animation, ce processus démarrait par une phase de reconnaissance et d'appropriation : le visiteur cherchait en premier à retrouver sa ville ou son village ainsi que les lieux internes ou externes au territoire qu'il pratiquait (grâce à des cartes au format A4 des territoires voisins ou englobant, fixées sur les bords de la maquette). « *Face à la maquette, les habitants du territoire sont confrontés à une miniature sur laquelle il peuvent retrouver toute la diversité de ce qu'ils ont enregistré sur leur territoire, donc il y avait vraiment un phénomène d'appropriation par rapport à ça* ».

Le processus se poursuivait par une phase d'interaction avec l'animateur pour la compréhension de l'organisation et du fonctionnement général du territoire. D'après cette technicienne du SMBT, « *grâce à la maquette, on voit tout de suite l'organisation générale du territoire* ». Elle s'en servait comme support pour montrer au visiteur les périmètres du SCOT et du SAGE, le fonctionnement hydraulique, les effets du relief sur le fonctionnement général du territoire.

- Deuxième usage cognitif : l'exercice interactif qui consistait à positionner de petits objets colorés sur la maquette horizontale a aidé les visiteurs à *établir un lien entre leurs espaces vécus* (constitués surtout de lieux locaux et d'axes de déplacement) *et le territoire de Thau* beaucoup plus vaste. Cet exercice leur a aussi permis de *visualiser leur empreinte sur le territoire*. L'accumulation des objets fixés par les visiteurs précédents leur permettait de voir la diversité des espaces vécus ainsi que leurs effets cumulés en terme d'habitat, de transport et de services. Le processus d'appropriation s'est ainsi poursuivi dans l'esprit des visiteurs : non seulement le territoire de Thau commençait à prendre forme dans sa réalité géographique, mais ils étaient également acteurs à part entière de ce territoire.

- Troisième usage cognitif : cet usage porte sur l'interaction et la compréhension entre des individus ou des communautés aux savoirs différents, en l'occurrence ici l'animateur doté de savoirs techniques sur le territoire et le visiteur généralement doté de savoirs qualifiés de « profanes ». Durant l'exercice de positionnement des pièces colorées, le visiteur s'exprimait sur ses espaces vécus au quotidien, ses pratiques et ses préférences, alors que l'animateur de son côté pouvait commencer à aborder les sujets techniques relatifs au SCOT.

La maquette a joué ici le rôle d'*objet intermédiaire* au sens sociologique du terme (Vinck 2006) pour accompagner un processus de médiation entre l'animateur du SMBT et le visiteur en articulant leurs savoirs respectifs. L'objet était suffisamment flexible dans son utilisation et

² Interview réalisé le 20 novembre 2007.

sa combinaison avec les autres éléments de l'exposition pour donner des prises au discours et points de vue de ces deux acteurs en présence. La maquette servait ainsi de référentiel partagé sur lequel venaient s'aligner des savoirs multiples souvent situés dans l'espace géographique.

- Quatrième usage cognitif : cet usage traite de *l'efficacité cognitive des maquettes* comme supports d'apprentissage pour faire évoluer les représentations que se font les gens de certains phénomènes. Selon la technicienne du SMBT, la projection sur la maquette blanche du diaporama dynamique de l'étalement urbain a constitué de toute évidence « *le support phare de l'exposition. ... La thématique de l'étalement urbain n'était pas plus abordée que d'autres mais c'est celle qui a le plus marqué. Je suis sûre que c'est par rapport aux supports* ». Contrairement aux panneaux au contenu très dense dont la lecture lassait assez vite les visiteurs quand ils n'étaient pas accompagnés par l'animateur, la présentation du phénomène de l'étalement urbain a marqué les esprits. C'est d'ailleurs le problème du territoire qui a été de loin le plus fréquemment cité par les visiteurs dans le registre de recueil d'avis mis à leur disposition sur les lieux de d'exposition.

La maquette horizontale a permis quant à elle d'abaisser le niveau d'effort intellectuel initial que le visiteur devait fournir pour se mettre en situation d'apprentissage. L'appropriation initiale du territoire de Thau et le lien avec les espaces vécus facilitaient en effet la compréhension des éléments techniques communiqués par l'animateur tout au long de la visite. Pour les visiteurs les plus intimidés ou les plus pressés, la maquette a même constitué une alternative aux panneaux comme support d'apprentissage.

- Usage relationnel: utilisée au début du circuit de visite de l'exposition, la maquette horizontale a permis à l'animateur d'établir plus facilement le contact avec le visiteur. Toujours selon la même technicienne du SMBT, la maquette constitue « *un espace de rencontre avec le visiteur. Le fait qu'un objet de 1 m de large sépare l'animateur du visiteur rassure ce dernier, ... C'est vraiment un espace autour duquel il va pouvoir se relaxer, ... exprimer ses frustrations, ses attentes, ses interrogations* ». Ces premiers échanges servaient à amorcer ainsi une relation interpersonnelle propice à l'écoute et au dialogue pour le reste de la visite.

- Premier usage procédural: cet usage découle des usages précédents. L'animateur se servait de la maquette et de l'exercice de positionnement des pièces comme *points d'accroche* et *supports d'aiguillage* pour orienter le visiteur vers certains panneaux de l'exposition afin d'approfondir la discussion sur des sujets précis (habitat, étalement urbain, emploi, embouteillages, équipements culturels et sportifs, impacts environnementaux, ...). L'interaction médiatisée par la maquette a ainsi aidé l'animateur et le visiteur à mieux échanger sur les différents problèmes du territoire.

- Deuxième usage procédural: un autre usage fondamental dans ces processus collectifs où le temps de disponibilité des gens est toujours très limitant a été justement de *gagner du temps* pour aborder les différents thèmes présents dans l'exposition. La maquette facilitait l'appropriation initiale du territoire de Thau et le partage d'un référentiel commun minimal, aiguillait de manière efficace vers les différents panneaux thématiques, voire se substituait parfois aux panneaux quand les visiteurs étaient pressés.

- Un dernier usage, que l'on pourrait qualifier d'indirect ou de secondaire, porte sur le *capital social* du territoire de Thau. Plusieurs personnes de différents organismes ont en effet collaboré de manière étroite pendant plusieurs mois pour introduire dans le processus du SCOT ces innovations basées sur des plans-reliefs. Elles ont fonctionné comme une véritable

équipe pour affiner l'idée initiale, trouver des solutions financières, techniques et procédurales pour fabriquer les maquettes et les exercices interactifs, puis pour les mettre en œuvre lors de l'exposition. Ces activités ont ainsi étendu et conforté l'existence d'un sous-réseau d'acteurs au service du territoire de Thau caractérisé par la confiance, la réciprocité et une certaine complémentarité de compétences et de rôles. Cette capacité d'innovation et d'intelligence collective est venue enrichir le capital social de Thau et pourra être réactivée et étendue à l'occasion de nouveaux événements sur le territoire.

5. Discussion

Cet article se base sur un projet de recherche intervention mené sur une étude de cas. Son objectif est d'analyser comment un processus participatif de planification spatiale au sein d'un territoire donné peut contribuer à améliorer le niveau d'intelligence territoriale et donc a priori la qualité des décisions. Le choix de l'étude de cas s'est porté sur le territoire côtier de Thau où a été lancé à la fin 2005 l'élaboration d'un outil de politique publique appelé SCOT (Schéma de COhérence Territoriale).

Notre recherche a tout d'abord souligné l'importance de prendre en compte le contexte historique pour caractériser la situation du territoire au démarrage du projet, notamment en matière de gouvernance. Sur Thau, le SCOT a été lancé par des institutions techniques et politiques très jeunes et dans un contexte politique particulièrement instable. De plus, le périmètre du SCOT ne correspondait pas à un réel territoire identitaire façonné par une longue histoire commune au niveau social, culturel, politique, économique, malgré le foisonnement de données et de connaissances disponibles sur cet espace. Ainsi, le principal défi était donc d'accompagner la territorialisation de Thau en basculant progressivement d'un espace délimité par des injonctions descendantes (via les périmètres du SCOT, du SAGE, ...) à un territoire de projets portés par les acteurs locaux.

Au bout de deux années, plusieurs résultats préliminaires ont pu être obtenus.

La posture et les moyens mis en œuvre par le SMBT, structure technique chargée de coordonner le processus de planification du territoire, sont vite apparus comme fondamentaux. Plutôt que d'agir comme un simple bureau d'étude, cette structure a en effet plutôt cherché à aider les différents acteurs à construire progressivement une compréhension et une vision partagées pour ce territoire. Pour cela, avec l'accord de ses élus, le SMBT a recherché un nouveau modèle décisionnel articulant démocratie représentative et démarche participative ouverte, destinée à intégrer de plus en plus d'acteurs locaux au fur et à mesure de l'avancement du processus. Il a aussi cherché à travers son site Web et son service SIG à rassembler et diffuser de manière continue et transparente les informations produites durant les différents événements du SCOT.

Les outils et les méthodes d'animation mis en œuvre à l'occasion des différents événements du SCOT ont contribué à accroître le volume et la qualité des interactions entre les participants. L'expérience de l'exposition itinérante a montré qu'il était possible d'intéresser les citoyens à des questions a priori peu mobilisatrices dès lors qu'ils arrivaient à établir le lien entre le projet de territoire et leurs pratiques au quotidien. Nous avons présenté dans cet article comment certaines innovations mises en œuvre, largement basées sur la dimension géographique (cartographie à dire d'acteurs, plans-reliefs), pouvaient satisfaire des usages variés qui contribuaient à l'émergence d'une forme d'intelligence collective.

Cette étude de cas a aussi montré que les interactions entre les acteurs étaient très largement dominées par des situations en face à face. Les processus communicationnels asynchrones et à

distance, médiatisés par internet, restent encore marginaux et se limitent à l'emploi classique de sites Web 1.0 et de systèmes de messagerie électronique. Des relais locaux au sein de la société civile et du milieu associatif mobilisant des outils plus interactifs sont toutefois apparus durant la phase de diagnostic de SCOT. Ils se renforceront probablement dans les phases suivantes a priori plus mobilisatrices que le diagnostic (élaboration et choix de scénario, traduction dans un document de planification).

Par contre, des difficultés inhérentes aux démarches participatives sont rapidement apparues. La première porte sur la faiblesse relative des moyens, notamment humains, affectés à ce processus, même s'ils constituaient tout de même un effort significatif par rapport à la conduite d'autres SCOT. Il s'en est suivi un véritable épuisement du personnel du SMBT pour faire face dans la durée à l'animation d'un réseau d'acteurs aussi étendu. L'émergence de relais locaux reste fragile et les réticences des élus à s'appuyer sur des acteurs et des processus qu'ils maîtrisent peu sont encore vives. Le danger à venir est de générer une frustration chez les nouveaux acteurs qui se sont mobilisés.

Une deuxième difficulté, qui découle indirectement de la première, est que beaucoup d'énergie a été mise sur la mobilisation d'acteurs de la société civile traditionnellement exclus de la décision territoriale (associations, citoyens ordinaires). Ceci s'est fait au détriment d'une concentration des efforts sur la participation des acteurs publics (services techniques de l'Etat et des collectivités territoriales) qui est encore loin d'être optimale du point de vue d'une véritable gestion intégrée des zones côtières. Or, une mobilisation plus forte et plus efficace de leur part permettrait de sécuriser une telle démarche qui reste encore très fragile du fait des changements qu'elle induit dans l'équilibre des pouvoirs.

La troisième difficulté relève de l'articulation entre le temps d'un projet territorial participatif intercommunal et d'autres temporalités, notamment l'agenda électoral (campagne des élections municipales de début 2008 dans notre cas), d'autant plus que les élus reviennent alors à des enjeux majoritairement communaux. Une fermeture trop longue du processus risque de provoquer une démobilisation et une frustration des participants. Les nouveaux pouvoirs en place peuvent aussi remettre en question le principe même de la démarche participative ou bousculer tellement son organisation que les acquis en matière d'intelligence collective finissent par régresser.

Dans les trois années à venir, nous prévoyons de continuer à suivre l'élaboration du SCOT, s'il n'est pas remis en question par le nouveau pouvoir politique. Mais nous nous intéresserons aussi à d'autres projets sur le territoire de Thau, comme le SAGE, l'élaboration d'un volet maritime en remplacement du SMVM, la mise en place d'un agenda 21 sur une commune ou encore des actions d'éducation à l'environnement et au développement durable auprès des scolaires. Notre hypothèse en effet est que les instruments de politiques publiques territoriales, pris individuellement, ne sont pas assez étalés dans le temps et ne disposent pas de suffisamment de moyens pour modifier en profondeur les mécanismes de l'action collective. Ceci ne peut alors déboucher « que » sur du perfectionnement dans la gestion de projets pris individuellement. Par contre, nous pensons qu'une conduite coordonnée de ces instruments et l'émergence de relais locaux, en particulier associatifs, peut générer des effets cumulatifs et déboucher sur une véritable forme d'intelligence territoriale ancrée durablement au sein des réseaux d'acteurs locaux.

De plus, d'autres projets de recherche en partenariat sur le territoire de Thau, couplés aux instruments de planification mentionnés ci-dessus, vont introduire dans les mois qui viennent de nouvelles innovations technologiques et méthodologiques (modélisation d'accompagnement, infrastructures de données distribuées, NTIC pour des concertations à très grande échelle). Nous souhaitons les intégrer dans notre analyse et voir comment les acteurs se les approprient dans ces processus de planification et de développement territorial.

Remerciements

L'auteur souhaite remercier les acteurs du territoire de Thau, et en particulier les techniciens du SMBT et de l'APBT ainsi que les élus, sans lesquels un tel travail de recherche en partenariat ne serait pas possible.

References

- Alban N., Lewis N. (2005) Evaluation des processus de concertation et de gouvernance du territoire sur le littoral Aquitain. *VertigO* Vol7no3, 11p.
- Ahn, T.K., Ostrom, E. (eds) (2003), *Foundations of Social Capital*, Cheltenham, U.K., Edward Elgar Publishing Ltd.
- Barde J, Libourel T, and Maurel P, (2005) A metadata service for integrated management of knowledge related to coastal areas. *Multimedia Tools and Applications*, 25(3) :419–429.
- Beierle, T.C. and J. Cayford. (2002) *Democracy in Practice: Public Participation in Environmental Decisions*. Washington, DC: Resources for the Future.
- Bertacchini, Y., (2004) Entre information et processus de communication : l'intelligence territoriale. *Les Cahiers du Centre d'études et de Recherche, Revue Humanisme et Entreprise* n°267, La Sorbonne Nouvelle, Paris.
- Bertacchini Y., Girardot J-J., Gramaccia G. (2006) De l'intelligence territoriale. *Théorie, Posture, Hypothèses, Définitions*. ISDM, juin 2006, n° 26.
- Beuret, J.E., Dufourmantelle, N., Beltrando, V. (2006) *L'évaluation des Processus de Concertation : RELIEF, une démarche, des outils*, La Documentation Française, Paris.
- Billé R., (2006) Leçons et futur de la gestion intégrée des zones côtières dans le monde. *VertigO* Vol7no3, 12p.
- Blondiaux L., (2005) L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes, in Y. Sintomer et M-H. Bacqué (dirs.), *Gestion de Proximité et Participation démocratique*, Paris, La Découverte, p. 119-138. Téléchargeable sur www.er.uqam.ca/nobel/ieim/article-chairemcd.php3
- Craps, M., editor. (2003) *Social learning in river basin management; report of workpackage 2 of the HarmoniCOP project*. Téléchargeable sur <http://www.harmonicop.info/files/download/SocialLearning.pdf>.
- DIACT, (2006) *Spatial planning and sustainable development policy in France*. French Ministry of Foreign Affairs (eds).
- Girardot J.J. (2004) *Intelligence Territoriale et participation*. ISDM n°16, art. n°161.
- Harvey F., Chrisman N. (1998) Boundary objects and the social construction of GIS technology. *Environment and Planning A* 30(9) 1683-1694.
- Hénocque Y. (2006) *Gestion Intégrée des Zones Côtières : quatre illusions bien ancrées*. *VertigO* Vol7no3, décembre 2006, 11p.
- Legris P., Ingham, J., Colletette, P. (2003) Why do people use information technology? A critical review of the technology acceptance model. *Information & Management* 40 (2003), 191-204.
- Maurel P., Craps M., Cernesson F., Raymond R., Valkering P., Ferrand N., 2007 Concepts and methods for analysing the role of IC-tools in Social Learning processes for River Basin Management. *Environmental Modelling and Software*, 22(2007) 630-639.

- Maurel, P. and Roussillon, J.P. (2007) Usages de l'Information Géographique pour l'élaboration du SCOT de Thau : premiers retours d'expérience. GéoEvènement 2007, Paris, 3-5 avril 2007.
- Mazouni N., Rey Valette H., Valarié P., Despres-Sourisseau E. et Dedieu O. (1999) Gestion d'une ressource naturelle exploitée. Cas de la palourde (*ruditapes decussatus*) dans la lagune de Thau. Diagnostic pluridisciplinaire. Projet PESCA (Ifremer/CEP/CEPEL), 105 p. + annexes
- Mazouni N., Loubersac L., Rey-Valette H., Libourel T., Maurel P., Desconnets J.-C. (2006) SYSCOLAG: a transdisciplinary and multi-stakeholder approach towards integrated coastal area management. An experiment in Languedoc-Roussillon (France). *Vie et Milieu – Life and Environment*, 56 (4) : p. 265-274.
- Moquay P. (2007) La gouvernance performative : dynamique des dispositifs participatifs d'élaboration de projets de développement durable. ERSA/ASRDLF 2007, 14p.
- Pahl-Wostl, C., M. Craps, A. Dewulf, E. Mostert, D. Tàbara, and T. Taillieu (2007) Social learning and water resources management. *Ecology and Society* 12(1):19. Téléchargeable sur <http://www.ecologyandsociety.org/vol12/iss1/art19/>
- Rambaldi, G., Callosa-Tarr, J. 2002. Participatory 3-Dimensional Modelling: guiding principles and applications. Téléchargeable sur http://www.iapad.org/p3dm_guiding_principles.htm
- Ridder, D., Mostert, E., Wolters, H. (eds) (2005) Learning together to manage together - Improving participation in water management. Osnabrueck - ISBN 3-00-016970-9. Téléchargeable sur <http://www.harmonicop.info/>
- Rowe, G. and Frewer, L.J. (2004) Evaluating public participation exercises. A research agenda. *Science, Technology & Human Values*, vol. 29, n°4, 512-556.
- Stake, R. (1995) The art of case research. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Tellis W. (1997) Application of a case study methodology [81 paragraphs]. The Qualitative Report [On-line serial], 3(3). Available: <http://www.nova.edu/ssss/QR/QR3-3/tellis2.html>
- Van Duijn H. (2007) Evaluation of a participatory process - Le SCOT du Bassin de Thau., SEPAM Master, Delft University of Technology, Faculty of Technology, Policy and Management, Delft (NL).
- Vinck D. (2006) Dynamique d'innovation et de conception et rôle des objets intermédiaires. Ecole d'été du GDR TIC et société « Les supports de la connaissance : technologies, médiatisation, apprentissage », 11-15 septembre 2006, Autrans, 39 p.
- Webler T., Tuler, S., Krueger, R. (2001) What Is a Good Public Participation Process? from the Public. *Environmental Management*, vol. 27, n°3, p. 435-450.
- Wenger E. (1998) Communities of practice: learning, meaning and identity. Cambridge University Press, Cambridge, England.
- Yin R. (2003) Case study research: Design and methods (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publishing.